PELERINAGE AUX SOURCES : CONCEPTS ET ANALYSES DE LA QUESTION AGRO-ALIMENTAIRE DANS LE SYSTEME DES NATIONS-UNIES

Georges COURADE

Résumé : *Partant des vingt résolutions de fond de la conférence mondiale de l'alimentation de novembre 1974, ce texte analyse les concepts qui orientent l'action des opérateurs internationaux du développement (Conseil Mondial de l'Alimentation et Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) et les approches qui sous-tendent le travail des institutions de recherche multilatérales (Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social et Institut international de recherche sur les politiques alimentaires) : stratégie alimentaire du CMA, sécurité alimentaire de la FAO, système alimentaire de l'UNRISD, et politique alimentaire de l'IFPRI.*

Abstract : *Concepts and analysis of the agri-food problem in the United Nations system.*

The 1974 World Food Conference marked the beginning of new concepts and approaches to the food situation among the international development and research agencies. This paper examines what is behind the approaches developed by the World Food Council (Food Strategy), the Food and Agricultural Organization of the U.N. (Food Security), the United Nation Research Institute for Social Development (Food System) and the International Food Policy Research Institute (Food Policy).

Parler de "sécurité", de "stratégie" alimentaires sans se référer aux travaux des grandes institutions internationales, aux résolutions et engagements qui en ont découlé ne peut permettre une clarification

des concepts(1). Les pratiques et les efforts des agences comme l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ou du Conseil Mondial de l'Alimentation (CMA) dans la mise en oeuvre de politiques agro-alimentaires servent de référence au positif comme au négatif. Elles relèvent bien entendu, d'une analyse de la situation mondiale, d'options techniques et politiques et des orientations données par les Etats participant à leur fonctionnement par différents biais et avec des poids variés.

Nous ne nous attacherons ici qu'à deux institutions spécialisées -la FAO et le CMA-. Il est évident que d'autres organes des Nations Unies interviennent dans ce débat, organes financiers comme la BIRD, le FMI, le PNUD ou le FIDA, institutions chargées du commerce (CNUCED ou GATT) ou gestionnaires de l'aide alimentaire comme le PAM(2). Il n'en reste pas moins que seuls la FAO et le CMA occupent une position centrale en ce qu'ils procèdent à des analyses générales de la question agro-alimentaire et alimentent réflexions et actions de nombre d'intervenants.

En parallèle, il nous a paru nécessaire de présenter les approches développées dans deux institutions de recherche multilatérales très directement impliquées dans ces questions :

- l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, unité autonome de l'ONU basée à Genève (UNRISD) ;

- l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), basé à Washington, membre du groupement consultatif de la recherche agronomique internationale, indépendant du système des Nations Unies mais relié à lui par de multiples liens.

Ces deux instituts ont proposé des démarches opposées pour étudier la situation, les politiques et les systèmes alimentaires et il convient d'en comprendre la genèse et la mise en perspective pour situer les travaux que nous réalisons. Ceci correspondait à leur mandat, mais aussi aux besoins exprimés des bailleurs de fonds de chacun, sachant qu'ils dépendent de contributions volontaires pour réaliser leurs projets.

----

(1) Une partie des données mises en oeuvre ont été recueillies lors d'une mission effectuée avec M. LABONNE à Rome et d'une autre à Genève avec J. EGG. Les opinions émises n'engagent que l'auteur.

(2) Voire l'Annexe II pour la signification des sigles et pour une brève description de chaque institution.

Les concepts, les discours qui se veulent mobilisateurs ne sont pas le fruit du hasard mais plutôt de la nécessité, très souvent de l'urgence. Dans le cas qui nous préoccupe, on peut s'étonner que les représentants patentés -à défaut d'être toujours légitimes- du monde entier aient attendu le milieu des années soixante-dix pour demander au système des Nations Unies de prendre des mesures techniques et politiques plus énergiques et plus adaptées pour répondre aux risques de pénuries alimentaires et diminuer la faim, dont aucune source officielle n'a pu mesurer l'ampleur réelle de manière sûre.

I - LES VINGT RESOLUTIONS DE FOND DE LA CONFERENCE MONDIALE DE L'ALIMENTATION DE NOVEMBRE 1974, DIX ANS APRES

C'est en novembre 1974 qu'eut lieu la conférence mondiale de l'alimentation engageant différentes actions pour accélérer la production vivrière, prévoir les risques de pénurie et y répondre. Parmi les mesures spécifiques, étaient prévus la création d'un fonds spécial pour financer la production alimentaire des plus déshérités (FIDA), la mise en place de stocks régionaux et nationaux, la constitution d'une réserve alimentaire internationale d'urgence (RAIU), un programme de réduction des pertes après récolte... Les analyses avaient conduit cependant au-delà des mesures techniques habituelles : production d'engrais, maîtrise des eaux, usage des pesticides et lutte intégrée, inventaire agro-écologique, assainissement de régions infestées de tsé-tsé.

Au niveau national, l'idée de plans de développement agricole (résolution n° 1), de plans alimentaires et nutritionnels (n° 5), de priorité à l'organisation paysanne et aux relèvements des prix au producteur (résolution n° 2) figurait en bonne place dans le catalogue des mesures à adopter en priorité. Le souci de libéraliser le commerce international voisinait dans la résolution n° 19 avec la nécessité de stabiliser les cours des matières premières. Rien sur l'organisation des marchés, mais une révision mesurée des politiques d'aide alimentaire dans le cadre du Programme Alimentaire Mondial (PAM). Prévoyante, la conférence demandait à la FAO de mettre en place un système d'information et d'alerte rapide pour détecter les zones susceptibles de connaître des chutes brutales de leur production vivrière. Le Conseil Mondial de l'Alimentation (CMA), créé par la conférence, a pour tâche

de promouvoir et de coordonner l'action politique nécessaire pour la mise en oeuvre des résolutions prises par l'assemblée générale des Nations Unies, lors de la conférence de 1974. Il est chargé de l'examen périodique de la situation alimentaire mondiale et de l'appui aux politiques nationales coordonnant les actions dans le domaine agro-alimentaire. Son champ d'action a pu apparaître comme concurrent et complémentaire vis-à-vis de la FAO et sa création comme une façon d'aiguillonner celle-ci.

Qu'est-il advenu, en dix ans, du paysage planté ?

Non seulement les actions n'ont pas suivi les résolutions mais la situation alimentaire mondiale se caractérise par trois observations majeures :

- la détérioration dramatique de la situation africaine comparée à celle de l'Asie et le besoin urgent de croissance de la production alimentaire dans cette région ;
- la croissance rapide de la production et des exportations céréalières des pays développés (USA, CEE, Canada, Australie, Argentine) rendent la concurrence plus sauvage dans la mesure où les pays solvables se réduisent, avec la crise, comme une peau de chagrin ;
- la persistance de la malnutrition et de la sous-nutrition pour des catégories de population toujours plus nombreuses dans les pays en développement.

La forte pression des lobbies agricoles des pays exportateurs n'a pas permis à la FAO de "libérer" les échanges, et à la CNUCED de réguler les prix des céréales, toujours aussi erratiques. Le système de réserves nationales coordonnées au plan international est resté à l'état de projet. 1981 a vu cependant la création d'une réserve alimentaire internationale d'urgence de 500 000 t et l'octroi de facilités pour l'achat de céréales par le FMI aux pays déficitaires. L'aide alimentaire (15 % des importations alimentaires des PED, pays en développement) se concentre un peu plus sur des projets de développement agricole pour préparer sa propre relève. Encore faut-il que les projets répondent à cette attente : difficile de toujours avoir le beurre... et l'argent du beurre ! Bref, la sécurité alimentaire mondiale a fait peu de progrès dans le sens de ce qui était envisagé.

Le tableau 1 souligne l'effort financier réalisé notamment par la Banque Mondiale pour le secteur agricole. Le système des Nations

Unies a augmenté le volume et la part de l'ensemble de ses ressources consacré au secteur agro-alimentaire puisque celui-ci dépassait 5 milliards de dollars en 1982 et 40 % de l'ensemble des investissements. Les 13 centres internationaux de la Recherche Agronomique -les inventeurs de la "révolution verte" dans les années soixante- ont vu leurs ressources multipliées par 9 entre 1972 et 1984 !

Tableau 1 : Investissements du système des Nations Unies dans le secteur agro-alimentaire (1974-1982)

a) par source de financement (en %)

	1974	1982	
Groupe Banque Mondiale	55,4	59,1	
PAM	21,6	14,7	
FAO	12,2	8,7	Fonds fiduciaires + Budget ordinaire
PNUD	9,8	3,7	
FIDA	-	6,0	
Divers	1,0	7,8	y compris FMI en 1982

b) par grandes régions (en %)

	1974	1982	
Asie Sud et Est Pacifique	29,4	43,0	
Afrique	31,5	27,6	
Amérique du Sud	16,8	13,3	
Autres	22,3	16,1	
Volume millions Dollars US	999	5 139	

Source : CMA

La répartition de l'effort de développement agricole privilégiait toujours l'Asie alors que l'Afrique était affichée comme prioritaire. Au-delà de ces données générales, qui n'ont qu'un intérêt très relatif

si la logique des actions menées ne change pas, il est affirmé que :

- la pauvreté (concept flou, mais commode) et la faim étaient liées (souci d'équité peu assuré par la seule croissance agricole) ;

- la production devait nécessairement préserver la base écologique de manière plus rigoureuse (ressources phytogénétiques, en bois et sols) et il était nécessaire de réduire pertes et gaspillages (gestion de la rareté et souci du long terme) ;

- l'incitation à la production passait par des prix rémunérateurs au producteur et par l'organisation paysanne (vision réaliste des rapports sociaux) ;

- l'élimination de la faim supposait des programmes spécifiques en direction des producteurs marginaux ou des consommateurs sous-alimentés et vulnérables (la seule amélioration de la productivité ne résoud pas les problèmes) ;

- la nécessité de coordonner et d'intégrer les multiples projets agricoles dans une politique alimentaire et de développement cohérente (ambition de décloisonner la question alimentaire et de lui donner une priorité).

On pourrait trouver ces propositions insuffisantes et reflétant l'air du temps. On doit savoir qu'elles résultent d'échecs et de désillusions et qu'elles ont reçu l'aval des "décideurs", -représentants des Etats-nations-, lors de la conférence de 1974. Avancée certaine, compte tenu des contradictions d'intérêt, liées à une conjoncture de "crise" dont on avait du mal à mesurer l'ampleur. Il faut cependant réaliser que cela ne préjuge point de la volonté de ces mêmes décideurs de mettre en oeuvre leurs recommandations dès leur retour dans leur pays respectif. Mais elles tracent le champ d'action du CMA, chargé d'informer et d'analyser la situation alimentaire mondiale, d'aider à la mise en place de politiques alimentaires, de les ajuster et de coordonner l'assistance extérieure.

Les stratégies alimentaires nationales sont devenues en 1979 l'outil de travail du CMA dans cette voie. En 1983, la FAO, tirant la leçon de certaines difficultés "révisait" sa conception de la sécurité alimentaire en l'élargissant.

La perception développée en 1970 de la sécurité alimentaire a elle aussi évolué et n'est pas sans conséquence sur les analyses contrastées actuelles. Alors qu'on craignait une suite chronique de déficits alimentaires attribués à des changements climatiques de longue durée et à une

croissance démographique élevée, on estime être entré aujourd'hui dans une période de surproduction, dont la bataille USA/CEE pour la conquête des marchés méditerranéens donne un avant-goût (juin 1985). Le facteur essentiel du déficit alimentaire mondial de 1973-74 aurait été la réduction brutale des surfaces emblavées aux USA, Canada et Australie (- 35 %) se combinant avec une demande accrue pour l'alimentation humaine des PED (pays en développement) et animale des pays de l'Est (Annexe I).

L'objectif d'auto-approvisionnement, d'auto-suffisance résultait, selon les économistes libéraux, de cette crainte injustifiée de ne pouvoir se fournir sur le marché à des tarifs compétitifs. De la dépendance éventuelle liée à cette situation, pas un mot. L'endettement actuel de bien des pays lié à une incitation à l'emprunt à tout va reposant sur l'idée d'une croissance future assurée, relance plus vigoureusement que jamais la question de la stratégie alimentaire à adopter dans chaque cas et le mode d'emploi du marché international pour assurer la sécurité alimentaire. Sous-jacente à ces débats, subsiste la discussion sur le modèle de modernisation agricole proposé(1) : encore faut-il indiquer qu'il reste marginal dans les enceintes officielles. C'est donc sur fond de crise -crise alimentaire et globale dont la perception a varié avec le temps et les décideurs- que se sont élaborés les concepts présentés par le CMA et la FAO. Censés apporter une réponse plus efficace à celle-ci, ils reposent donc sur une certaine analyse de la hiérarchie de ses composantes dans une période où l'on espérait une "sortie" de crise rapide. L'aggravation de la situation et son prolongement ont contribué à un durcissement des positions contradictoires et à une convergence plus grande des conceptions entre le CMA et la FAO.

II - "LES STRATEGIES ALIMENTAIRES NATIONALES POUR VAINCRE LA FAIM"

Tel est le titre de la brochure orange du CMA publiée en 1982. Le concept s'est dégagé à la suite de multiples consultations en 1979. Il

----

(1) On peut se demander si ce débat mené par les Organisations Non Gouvernementales et repris par certains pays n'est pas occulté par des intérêts puissants... mais aussi par un découpage du savoir et de l'expertise qui fait de certains spécialistes-sélectionneurs par exemple, les nouveaux dieux de la productivité agricole !

n'est donc pas le fruit d'un travail institutionnel solitaire. Voici la définition qu'en donne le CMA (1982 : 7) :

"Une stratégie alimentaire est un moyen qui permet à un pays d'arriver à un plus grand degré d'auto-suffisance alimentaire grâce à un effort intégré visant à accroître la production vivrière, améliorer la consommation de denrées et éliminer la faim. Elle consiste en un examen de la situation alimentaire d'un pays qui sert ensuite de base à l'élaboration d'un ensemble cohérent de mesures, programmes et projets ayant pour but d'atteindre les objectifs alimentaires du gouvernement. La réalisation d'une stratégie demande également le renforcement des capacités nationales et la mobilisation d'une aide extérieure additionnelle. Une stratégie alimentaire traduit donc la priorité qu'accorde le gouvernement à la solution pratique et effective de ses problèmes alimentaires".

Cette démarche se voulait nouvelle comme l'explique toujours le CMA : "une stratégie, un plan ou un système alimentaire national -peu importe le terme retenu- diffère des autres démarches de plusieurs façons :

- elle lie plus directement les besoins de consommation aux objectifs de production en tant que base de la satisfaction des besoins ;

- elle accentue l'intégration des politiques et des activités de projet et évite la parcellisation des efforts ;

- en tant que processus ininterrompu conçu pour conserver une juste priorité au secteur alimentaire, elle comprend des dispositions visant au renforcement des institutions nécessaires à sa mise en oeuvre ;

- elle facilite la prise de décision dans le temps en couvrant un ensemble d'activités qui influent sur l'alimentation ;

- de même, elle facilite une assistance internationale accrue et coordonnée nécessaire à sa mise en oeuvre".

Qu'affirme finalement le CMA ?

1°) Il faut insérer la stratégie alimentaire dans les plans globaux de développement nationaux : il s'agit d'une question relevant de la souveraineté des Etats qui mérite une priorité des priorités.

Il souligne ainsi "l'ardente obligation" de planifier, de hiérarchiser les priorités, de se donner des moyens cohérents par rapport aux objectifs et de sortir de l'exercice de planification habituel aux PED consistant à additionner discours et catalogue de projets. C'est

affirmer, à contre-courant des politiques économiques actuelles, la nécessité de prévoir et d'organiser les ressources domestiques et extérieures pour sortir les pays des difficultés actuelles à long terme et le rôle central de l'Etat dans cet exercice dans le cadre de ses options générales.

2°) La production vivrière est influencée par des conditions économiques, sociales et politiques, dont l'ampleur dépasse celle des facteurs qui influent sur l'agriculture.

Voilà le CMA qui indique clairement que la manipulation génétique, la sélection variétale ou la lutte contre les prédateurs ne sauraient à elles seules ou de manière dominante déboucher sur la croissance de la production vivrière, largement dépendante des facteurs socio-politiques et économiques.

3°) La seule production agricole et le recours aux projets de nutrition ne suffiront pas à réduire la faim et la malnutrition. Attention, la stratégie alimentaire ne peut se réduire à une politique vivrière complétée par des projets nutritionnels visant les populations vulnérables (femmes enceintes ou allaitantes, enfants en bas âge) ! Cela semble nécessaire mais pas suffisant.

4°) L'efficacité d'une stratégie alimentaire sera fonction du niveau de coordination du plan de développement national.

Un plan alimentaire suppose des mesures appropriées dans le secteur agro-alimentaire qui ne soient pas contredites par des politiques économiques globales. Rémunérer mieux les producteurs ruraux par de meilleurs prix à la production et/ou des subventions aux moyens de production peut n'avoir aucun effet si par ailleurs, les ressources financières dégagées sont pressurées par le fisc, si l'on importe à bas prix des denrées alimentaires (ou si elles entrent dans le pays à la faveur d'une politique monétaire aberrante) par exemple. Une politique de prix au producteur a des aspects non financiers plus importants que les autres en PED. Le cloisonnement des espaces, l'hétérogénéité des filières, les stratégies des acteurs intermédiaires, l'importance de l'auto-consommation, les faiblesses de l'organisation paysanne complexifient les problèmes et rendent l'espace économique d'intervention difficile à cerner. Impossible d'imaginer la transposition du mécanisme

de fixation des prix du type P.A.C. de la CEE dans la majeure partie des PED(1). Une régionalisation malaisée de la politique des prix a été tentée en Tanzanie par exemple.

5°) Il existe un rapport concret et direct entre le développement rural et les stratégies alimentaires nationales. Les objectifs alimentaires donnent un éclairage complet aux mesures et aux investissements destinés au milieu rural qui, sans cela, seraient peut-être dispersés.

Le CMA réaffirme ici l'utilité d'une stratégie alimentaire comme "grille d'analyse" des projets de développement rural. Il réagit aussi contre la multiplication des projets aux exigences contradictoires et sans liens entre eux, initiés par de multiples intervenants bilatéraux ou multilatéraux. Ceux-ci supposent acquises une politique et une coordination nationales qui font défaut. Dans les PMA(2), cet activisme des donateurs (340 missions d'aide extérieure en une seule année au Burkina Faso !) peut aboutir à un ralentissement du processus de développement et à des effets pervers.

6°) Une stratégie alimentaire n'est ni unique, ni limitée ; il s'agit plutôt d'un processus évolutif qui sera constamment surveillé et fera l'objet de révisions périodiques. Conscient de la complexité, de la difficulté et de la durée nécessaire à l'action, le CMA préconise une stratégie "à géométrie variable" avec des domaines où une action est réalisable de façon progressive et contrôlée, et des ajustements ayant des effets à long terme. De plus, chaque stratégie a un caractère spécifique tenant compte des problèmes et des potentiels de chaque pays. Pragmatique et prospectif, le CMA prévoit des étapes dans la conduite des stratégies alimentaires avec une élaboration initiale, une surveillance régulière des mesures et de leur adéquation aux objectifs, une évaluation, des ajustements et des réorientations. Tout en se gardant d'une attitude dogmatique -ce qu'il y a de plus choquant pour une institution internationale qui veut préserver ses capacités à survivre et sa"crédibilité"-, le CMA tente de renouveler les conceptions et les actions... dans le cadre de ses possibilités. En fait, l'essentiel de

----

(1) P.A.C. : Politique Agricole Commune.

(2) P.M.A. : Pays les Moins Avancés.

celles-ci se situe au niveau de la prise de conscience. Il ne préconise pas des médications nouvelles dans le détail, laissant à chaque pays le soin du choix des moyens et de leur utilisation opportune dans le temps. Son idée fixe, fondamentale, reste la conception intégrée des politiques et des programmes ayant une incidence sur l'alimentation. Dans le cadre des politiques et programmes destinés à accroître la production alimentaire, il souligne l'importance de deux questions :

- les effets positifs des incitations à la production ;
- l'incidence de la production vivrière sur la création de revenus et sur la consommation alimentaire des groupes vulnérables.

Pour ce qui est de la distribution et de la consommation, il recommande d'attacher son attention à deux points essentiels :

- la demande effective d'aliments d'origine nationale et étrangère et son évolution probable ;
- la nature et les causes de la malnutrition ainsi que les zones où elle existe.

L'Afrique offre un champ d'expérimentation très important pour les stratégies alimentaires : taux d'auto-suffisance passé de 98 % dans les années soixante à 86 % dans les années quatre-vingt ; importations alimentaires s'accroissant au rythme de 8,4 % entre 1970 et 1980 ; aide alimentaire, s'élevant à 1,5 million de tonnes en 1980 et s'additionnant aux 20,4 millions de tonnes de céréales importées, ne correspondant pas au style alimentaire habituel des populations ; endettement aigu limitant à quelques pays les conditions de "prêts ordinaires".

Le rapport du directeur exécutif (WFC/1974/4 - 11/02/1984), s'il attribue "aux facteurs sur lesquels l'Afrique n'a aucune prise", une responsabilité dans la situation alimentaire de cette région n'en dénonce pas moins le "manque d'intérêt porté au secteur de l'alimentation et de l'agriculture". Il se démarque de la stratégie de la BIRD (rapport Berg) en préconisant "un esprit d'autonomie collective entre pays complémentaires plutôt qu'une plus grande intégration dans l'économie mondiale". De la même manière, il rappelle qu'il est nécessaire "d'exercer un certain contrôle sur les prix de détail des denrées alimentaires et sur leur relation avec les prix à la production".

Les problèmes critiques lui paraissent porter, dans cette région, sur :

- l'efficacité des circuits commerciaux dans la restructuration des marchés céréaliers avec des politiques fiscales et macro-économiques cohérentes ;

- des politiques de prix et des mesures macro-économiques complémentaires encourageant la production ;

- la satisfaction réelle des besoins propres des petits exploitants (crédit, intrants, etc...) ;

- la réduction calculée de l'intervention publique dans les mécanismes de régulation et de soutien ;

- l'insertion réelle des véritables acteurs des systèmes alimentaires nationaux dans les stratégies (rôle des femmes) ;

- la prise en compte de la dimension sociale du problème (consommation, facteurs nutritionnels, démographie) ;

- le nécessaire freinage du départ des jeunes du monde rural.

On voit, à la seule lecture de cette panoplie de points, que la sécurité alimentaire et l'auto-suffisance demeurent des objectifs à moyen et long terme qui doivent donner la place qui leur revient aux exigences alimentaires et nutritionnelles à court terme. Le CMA signale enfin, les obstacles qui s'opposent à la mise en oeuvre des stratégies :

- les contraintes physiques qui font douter du bien-fondé de plans reposant uniquement sur l'agriculture pluviale (ceci explique l'engouement pour les grands barrages !) et le problème des infrastructures (transport, entreposage, conservation) ;

- les contraintes liées au développement de l'Etat et à la modernisation de la technobureaucratie.

On mesure par cet exemple, en quoi l'approche du CMA se différencie d'autres à partir d'un point de départ semblable (nécessité d'augmenter la production agricole domestique et de donner la priorité absolue au secteur agro-alimentaire) et d'une finalité qui reste l'auto-suffisance.

III - LA SECURITE ALIMENTAIRE MONDIALE : DE LA VERSION ETROITE A LA VERSION ELARGIE OU REVISEE

Les résolutions n°s 17 et 22 de la conférence de 1974 constituaient un engagement international visant à mettre au point des politiques et des dispositifs permettant d'assurer la sécurité alimentaire mondiale. C'est la FAO, dans son Comité de Sécurité Alimentaire (CSA), qui est

chargée depuis 1977 de la mise en oeuvre de cet engagement. Le comité est ouvert à tous les Etats-membres de l'ONU et il est le seul qui soit chargé du suivi de l'évaluation de la sécurité alimentaire mondiale et de la formulation éventuelle de mesures à prendre.

La première définition FAO de la sécurité alimentaire était libellée ainsi : "assurer en tout temps un approvisionnement alimentaire suffisant à tous les individus". La sécurité alimentaire mondiale était recherchée par des actions visant à assurer la disponibilité matérielle de vivres en cas de mauvaises récoltes généralisées, principalement pour permettre de maintenir la consommation des pays les plus vulnérables.

L'action de la FAO a porté principalement sur :

- l'accroissement de la production nationale de vivres, là où des gains de productivité pouvaient être atteints ;
- la constitution de réserves nationales de grains coordonnées au niveau international pour faire face aux fluctuations brutales de la production et de l'offre alimentaires ;
- la mise en place d'un système d'alerte rapide ("early warning system") permettant la coordination de l'aide alimentaire d'urgence ;
- le maintien des recettes des PED dans la recherche d'accords commerciaux à long terme dans un système d'échanges libéralisés.

La FAO ne donne pas de priorité au problème de la consommation alimentaire et de la nutrition (8 % de son budget). Elle concentre son action sur la production agricole, estimant qu'il faut se prémunir d'abord contre une baisse globale de celle-ci liée à des facteurs climatiques conjoncturels ou à une mauvaise gestion de la base écologique (physique ou biologique). Elle n'opte pas pour une priorité vivrière absolue, estimant que chaque pays ne peut ou n'a pas intérêt à assurer un haut degré d'auto-suffisance en raison de ses atouts ou désavantages écologiques, des ressources exportables dont il dispose et des délais de mise en oeuvre d'une modernisation de la petite production. Dernier élément préoccupant : est-il réaliste de revenir sur des habitudes alimentaires nouvelles, acquises à la faveur de plusieurs décennies d'importations et d'aide alimentaire ? Les PED ont intérêt à produire des produits agricoles d'exportation s'ils ont un avantage comparatif à le faire et si les recettes d'exportation sont maintenues.

Voici résumés les éléments de l'approche FAO de la production. Ils expliquent ses préoccupations concernant la conservation de la

fertilité des sols, la sauvegarde des ressources phytogénétiques (depuis 1974), le maintien ou le renouvellement des ressources en bois, la réduction des pertes après récolte (depuis 1976), le souci de régulariser les récoltes par l'utilisation de l'irrigation, de les augmenter par l'emploi d'engrais, etc...

Dans ce schéma, l'offre domestique d'aliments ne suffit pas et on ne cherche pas systématiquement à l'élever. Il convient donc d'agir auprès de l'offre des pays exportateurs et ceci, dans le secteur où existent des excédents faciles à écouler, les céréales, et plus particulièrement le blé. La question à résoudre est la suivante : comment les pays démunis pourront se procurer des céréales en période de tension du marché ?

On renvoie donc le problème au niveau du marché international, recours des pays déficitaires à l'offre de pays excédentaires peu nombreux, capacité à financer leurs importations... Il faut ici noter différents points pour comprendre la situation :

- peu de pays sont excédentaires en céréales et en mesure de répondre rapidement à une brusque augmentation de la demande (USA, Canada, CEE...) ;
- l'instabilité de la production céréalière mondiale s'est accrue durant les deux dernières décades pour des raisons de rendement ou de variation des surfaces emblavées, ce qui a entraîné une fluctuation des prix ;
- la demande provenant des pays en développement s'est accentuée ainsi que la demande pour l'alimentation animale dans divers pays (URSS notamment) ;
- la demande non solvable et l'urgence restent élevées ;
- le fléchissement des recettes d'exportation et les taux de change erratiques diminuent les disponibilités en devises des pays en développement déficitaires ;
- les politiques agricoles interventionnistes (USA, CEE) ont pour objet de sauvegarder d'abord les revenus des producteurs de ces pays par des mesures de toutes sortes et non de se charger de la sécurité alimentaire mondiale. Ces différents éléments d'appréciation expliquent échecs et demi-succès de la FAO pour organiser cette régulation internationale de l'offre.

La FAO a cherché à mettre au point un arrangement international sur le blé en 1977 et 1979 pour stabiliser le volume disponible et les

prix (avec un système de réserve) sans y parvenir. Elle a cherché à mettre en place des politiques de stocks alimentaires dans 98 pays sans obtenir une coordination quant au niveau de ces réserves.

Tirant les conséquences de la désorganisation des marchés, elle s'est consacrée à l'amélioration des moyens d'intervention d'urgence :

- constitution de la RAIU (Réserve Alimentaire Internationale d'Urgence) réalisée en 1981 ;
- élévation des engagements des pays pour l'aide alimentaire portée de 4,25 à 7,6 millions de tonnes en 1980 ;
- mise au point d'un système d'information mondiale et d'alerte rapide à partir de 1975.

La FAO, par suite de l'approche développée en vue d'atteindre la sécurité alimentaire, a été cantonnée à un rôle de Cassandre (mobiliser les responsables en leur annonçant des catastrophes éventuelles) et de pompier (tenter de répondre aux situations d'urgence), alors qu'elle aspirait à organiser (avec l'aide du GATT et de la CNUCED) le marché international sur une base transparente et prévisible. Echec inévitable compte tenu des rapports de force et de la crise économique internationale où chacun essaie de "refiler" la crise au voisin, développé ou pas ? Erreur d'appréciation sur le niveau spatial pertinent d'intervention ?

Toujours est-il que la FAO a mis sur pied dès 1976 un Programme d'Assistance pour la Sécurité Alimentaire (PASA) à l'attention des pays déficitaires. Dans ce cadre national, les analyses ont d'abord porté sur l'existence de réserves céréalières suffisantes, sur le stockage et la commercialisation ainsi que sur les méthodes et les informations utilisées pour identifier les crises alimentaires et y faire face. Ces dernières années, l'effort a porté sur les incitations à la production et la mise à disposition des moyens de production. L'attention se porte sur les secteurs qui demeurent problématiques.

Les missions FAO de sécurité alimentaire s'efforcent de déterminer l'importance relative de ces facteurs pour les différents groupes de producteurs. Elles examinent avec soin les différences régionales à l'intérieur des pays pour déterminer si des facteurs géographiques, les politiques du gouvernement ou d'autres éléments ont créé des disparités dans les niveaux de sécurité alimentaire des diverses catégories de la population. On s'efforce aussi de déterminer les facteurs qui influent sur l'accès de ces derniers aux produits alimentaires.

Les actions ont porté essentiellement sur :

- la création de réserves de sécurité alimentaire (détermination de leur nécessité, de leur dimension et emplacement, gestion et utilisation de la réserve) ;

- la mise en place de systèmes d'alerte rapide (surveillance des variations à court terme de la production vivrière et des approvisionnements) ;

- l'amélioration des transports, du stockage et de la commercialisation.

Huit pays du Sahel, par exemple, ont fait l'objet d'une étude des transports en vue d'examiner l'acheminement des importations alimentaires courantes et urgentes comme de déterminer l'emplacement et la dimension les plus adéquats des réserves régionales de sécurité alimentaire : la FAO propose 11 réserves céréalières réparties dans les 8 pays du CILSS(1), d'une capacité de 272 000 tonnes.

En combinant les informations météorologiques sur les marchés et les stocks, la FAO a construit le système d'alerte rapide tanzanien : ce système fait mensuellement une évaluation qualitative des conditions des récoltes, indique les zones menacées par des pénuries alimentaires et en évalue l'ampleur. Un tel système, s'il fonctionne bien, permet de réduire l'importance des réserves -réduction du coût élevé du stockage-, de prévoir les importations ou l'aide alimentaire nécessaire, de devenir un instrument quotidien de la planification alimentaire (importations, ventes, achats locaux, transferts de stocks, fixation de prix incitatifs).

Au Bangladesh, qui vit sous "perfusion" alimentaire extérieure, l'effort a porté sur l'amélioration du transport fluvial, de la gestion et de la distribution des céréales vivrières (2 millions de tonnes), de la Direction de l'alimentation, complètement "dépassée" par l'ampleur de la tâche.

Ce panorama des actions de la FAO aux niveaux national et international traduit bien l'approche développée :

- strictement sectorielle (priorité aux céréales, à la production et à la régulation de la production) ;

- reposant sur l'offre (domestique et importations) ;

- résolument libre-échangiste et marchande (d'où l'effort sur

----

(1) Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel.

l'information rapide, les nécessaires ajustements internationaux, la bataille pour le maintien des recettes d'exportation des PED et la libération des échanges) ;

- portant essentiellement sur deux niveaux, celui de l'Etat-nation et du marché international ;

- s'intéressant essentiellement à la distribution (pas d'attention particulière à la consommation et à la nutrition).

La conception "élargie" de la sécurité alimentaire proposée par E. SAOUMA en 1983 traduit une perception de la question alimentaire plus complexe et des analyses plus élaborées :

- "On en est venu à associer trop intimement la notion de sécurité alimentaire aux négociations en vue d'un arrangement international sur les céréales et à croire que, pour assurer la sécurité alimentaire de divers pays, il suffisait de disposer de stocks céréaliers plus importants à l'échelle mondiale et de maintenir à un niveau raisonnable les fluctuations des prix internationaux des céréales".

- Les crises ou les famines "n'ont pas eu pour cause unique, ni même principale, une chute catastrophique de la production vivrière, mais étaient dues à une baisse soudaine du pouvoir d'achat de certains groupes" ; par conséquent, si la croissance de la production est nécessaire, elle ne garantit pas pour autant l'accès de tous à une alimentation suffisante.

- "La sécurité alimentaire peut varier considérablement entre différentes régions d'un même pays et même dans les pays où les approvisionnements alimentaires globaux semblent satisfaisants à l'échelle nationale, il peut exister des situations de malnutrition temporaire ou chronique massive".

"La finalité de la sécurité alimentaire mondiale doit être d'assurer à tous et en tous temps l'accès matériel et économique aux aliments de base indispensables". La notion de sécurité alimentaire englobe donc des problèmes relevant des politiques générales de développement agricole et rural, de production alimentaire, de distribution et de commerce international.

Cette conception "révisée" reste cependant dans le droit fil de l'approche précédente, mais se veut plus ajustée aux problèmes à résoudre :

- la variable spatiale est affinée (prise en compte du local et du supra-national, des villes et des campagnes, de l'enclavement) ;

- on attache une importance accrue aux actions d'urgence ;

- l'accroissement des recettes en devises et du pouvoir d'achat des exportations apparaît comme très important (financement des importations alimentaires) ;

- les problèmes d'aide alimentaire et de financement seront mieux pris en compte ;

- une attention particulière sera donnée à l'accroissement de la production vivrière des petits producteurs sans s'illusionner sur les résultats immédiats à en attendre ;

- si l'effort doit porter principalement sur les céréales, il faudra aussi s'occuper des autres aliments de base.

IV - LE DILEMNE DE LA SECURITE ALIMENTAIRE EN PED

Faut-il préférer le CMA et "brûler" la FAO ou l'inverse ? Pas si simple. Dans cette période, personne ne croit à une solution simple, rapide ou universelle. Pour mieux comprendre ce qui se passe concrètement, il convient d'évoquer les contraintes, les conflits et les compromis qui définissent l'espace de mise en oeuvre de la sécurité alimentaire :

- la contrainte internationale (le poids des agriculteurs et de l'alimentation du Nord sur le Sud) ;

- le difficile choix entre objectifs à court et à long terme (gestion par la demande et par l'offre, choix entre social et économique) ;

- les arbitrages entre groupes sociaux, villes et campagnes, etc... (comment éviter les "biais" urbains et bureaucratiques, réaliser "l'accumulation" hors de l'agriculture ou des importations ?) ;

- un cadre protectionniste ou libéral (quel niveau de protection et dans quel cadre spatial, et quel type d'insertion dans les échanges ?).

Les pays du Sud ont multiplié par 3 la part des importations alimentaires de céréales dans leur consommation globale céréalière en 20 ans passant de 2,9 % en 1960 à 8,8 % en 1980 ; l'Afrique atteignant 25,4 % en fin de période contre 7,1 % en début (P. SVEDBERG, 1984 : 55). Est-il besoin d'ajouter que nombre de pays ont dû consacrer souvent plus d'un tiers de leurs recettes d'exportations pour acheter des importations alimentaires ces deux dernières décennies (Bangladesh, Sri Lanka,

Somalie, Egypte...) pour illustrer cette dépendance accrue des pays du Sud à l'égard de ceux du Nord ?

Ces derniers exercent, compte tenu de l'ampleur et de l'efficacité de leurs interventions dans le domaine agro-alimentaire, une pression considérable sur le marché mondial. Pression démultipliée par le jeu des firmes agro-alimentaires et des négociants internationaux et par l'internationalisation poussée de certains "complexes" agro-alimentaires, dans le but d'assurer par différentes mesures :

- un approvisionnement stable et à bon marché de leurs élevages (soja et manioc de la CEE, céréales des pays de l'Est) ;
- une protection de leurs productions (sucre, par exemple) ;
- des prix avantageux pour leurs contribuables, citadins en majorité (politiques de l'indice et du "panier de la ménagère") ;
- des revenus à leurs agriculteurs et des débouchés pour leurs excédents (prix garantis, gestion de l'offre pour faire monter les cours, création de la demande par l'aide alimentaire, etc...).

Disposant des outils de la modernisation (moyens de production et savoir-faire), ils orientent indirectement les modèles de production des PED (mimétisme) quand ils ne maîtrisent pas leur capacité d'endettement (clubs de créanciers type club de Paris) et donc, d'investissement.

Dans chaque pays par ailleurs, il est fréquent d'avoir à gérer en même temps la demande solvable immédiate des groupes sociaux ayant la plus grande "ressource politique", selon l'euphémisme des politistes, et insolvables des groupes de population pauvres ou vulnérables (enfants en bas âge, femmes enceintes et allaitantes) et à prendre des mesures pour accroître une production vivrière insuffisante. Faut-il privilégier le court terme (la paix sociale) au détriment du long terme, la demande plutôt que l'offre, les consommateurs (certains plutôt que d'autres) ou les producteurs (rarement la totalité) ? Choix difficile pour un gouvernement quel qu'il soit, tenté par l'option la plus gratifiante, la plus payante pour lui. Chaque option présente des inconvénients politiques, économiques et... fiscaux. Une ré-orientation apparaît toujours difficile à prendre compte tenu des situations acquises. Les incitations à la production peuvent avoir des effets non désirés : accroître la production, mais pas la productivité (J. COUSSY, 1984), créer une classe de producteurs minoritaires détenant la clef de l'autosuffisance nationale (cas du Pendjab et de l'Haryana en Inde... peuplés

de sikhs !), etc... De la même manière, un pays subventionnant les denrées alimentaires de base pour maintenir l'accès des populations urbaines pauvres à celles-ci ne peut rétablir facilement la fameuse "vérité des prix", sans troubles.

Des arbitrages délicats sont toujours à réaliser entre groupes sociaux tout en préservant les recettes étatiques fondées souvent sur la taxation des importations (de produits manufacturés) et des exportations agricoles. La politique des prix, les subventions (aux moyens de production ou aux aliments de base), le rationnement, influent sur la sécurité alimentaire par les transferts de ressources qu'ils provoquent entre catégories de producteurs, de consommateurs ou d'intermédiaires. D'une certaine manière, dans les pays gérant la sécurité alimentaire par la demande (Sri Lanka, Egypte, Kerala, par exemple), l'"Etat-providence" se substitue en partie à la "famille-providence" qui reste chargée de la sécurité alimentaire rurale dans de vastes régions, Afrique Noire notamment. Les politiques dites "d'ajustement structurel" ou d'austérité ont aussi tendance à transférer de l'Etat aux familles la charge sociale de la sécurité alimentaire.

Faut-il enfin évoquer ces "vieilles lunes" de la politique macroéconomique que sont le protectionnisme et le libéralisme, la régulation par l'Etat ou par le marché ? Débats d'un autre temps toujours d'actualité. Dans le secteur qui nous occupe, la dépendance alimentaire s'est inscrite dans l'interdépendance issue de trois décennies de production accélérée. L'autarcie -compter sur ses propres forces- n'a pu constituer qu'une solution de repli provisoire pour des pays-continents. Ceci est-il payé par des pertes de productivité et de compétitivité, une soumission au risque de pénurie plus élevée ? A étudier cas par cas. Tous les pays -les plus puissants entre autres- pratiquent dans le secteur agro-alimentaire des politiques interventionnistes et protectrices. L'essentiel se situe dans les coûts/avantages des filets protecteurs, dans la pertinence de leur emploi et dans "l'assiette" spatiale où ils exercent leurs effets. Les politiques de contingentement des importations, cherchant à encourager une production domestique, supposent rigueur et efficacité dans leurs maniements (pas d'importateurs prébendiers ou de commerce clandestin). Encore faut-il prendre la mesure réelle des inconvénients que peut présenter une politique de protection d'une certaine durée ! L'organisation continentale ou sous-continentale

des marchés s'impose dans certains cas : le Cap Vert, la Gambie, le Togo ou le Bénin peuvent-ils maîtriser leur sécurité alimentaire dans le cadre de leur territoire national ?

Ces différents éléments rassemblés, on peut se demander quelle démarche scientifique construire pour décrire correctement la situation, évaluer des politiques et des projets visant à la sécurité alimentaire et en tirer des indications pour l'aide à la décision. Deux instituts nous offrent des itinéraires de recherche très différents sur ce thème, mais correspondant au départ à un objet de recherche identique : l'introduction des variétés de céréales à haute potentialité dans l'agriculture des PED. L'UNRISD a cherché à en mesurer les retombées sociales et a pris une position critique. L'IFPRI, solidaire des CIRA(1), inventeurs de la "révolution verte", a cherché à repérer ce qui entravait la diffusion plus rapide de cette "révolution" technique, garante de récoltes toujours plus abondantes.

V - LE CONCEPT DE SYSTEME ALIMENTAIRE ET LA DEMARCHE SCIENTIFIQUE DE L'UNRISD

Pour l'UNRISD, le problème alimentaire ne peut être considéré comme un problème technique susceptible de solutions techniques. Les analyses néo-malthusiennes reliant ressources potentielles, techniques agricoles et démographie considèrent le système alimentaire comme un monde clos, ce qu'il n'est pas. Les approches recentrant l'alimentation dans les choix de développement général ou dans les relations socio-politiques ou la profondeur historique, bien que plus pertinentes, n'abordent pas l'ensemble des éléments intervenant dans le problème alimentaire. Les études sectorielles ou ne s'intéressant qu'à un élément sont encore moins satisfaisantes.

L'UNRISD observe que la consommation alimentaire n'est pas homogène au sein de groupes restreints ou même de la famille où elle ne répond pas nécessairement aux besoins. L'approche par problème ou élément n'apporte que des réponses partielles et à court terme. Les programmes de distribution alimentaire ou d'intervention nutritionnelle doivent

----

(1) Centres Internationaux de Recherche Agronomique.

s'insérer dans des stratégies d'ensemble et exigent des réformes profondes des structures de production et de répartition des revenus pour apporter des solutions à longue échéance. On ne peut résumer le problème à :

- un ajustement entre l'offre et la demande ;
- un accroissement de la production vivrière par les technologies les plus productives ;
- une amélioration des revenus des couches sociales deshéritées ;
- une prévention des risques climatiques ou commerciaux.

Ceci est nécessaire pour un "pilotage à vue" et l'adoption de mesures correspondantes, mais on ne s'attaque pas aux racines véritables de la crise alimentaire.

"Une approche plus réaliste consiste à identifier les systèmes alimentaires, éléments des systèmes et sous-systèmes sociaux liés à la production, la distribution et la consommation des aliments et à analyser les relations des structures internes à ces systèmes ainsi que les relations entre systèmes" (UNRISD, 1980 : 3).

Cette approche systémique s'appuie sur l'idée de l'interaction entre groupes sociaux, même éloignés géographiquement ou socialement entre eux. Les systèmes sont à envisager dans une perspective historique de manière "à découvrir comment une structure donnée apparaît à un moment donné comme auto-organisation du système face aux contraintes internes et externes" (UNRISD, 1980 : 5).

Pour en saisir tous les aspects, on aura recours à la collaboration de différentes disciplines et à l'observation du système alimentaire en temps de crise. Il ne s'agira pas d'additionner des analyses partielles, mais de proposer une synthèse des "complexes relations techniques, écologiques et institutionnelles qui contrôlent la production, la distribution et la consommation des denrées alimentaires aux niveaux local, national et international" (UNRISD, 1980 : 5).

Plusieurs hypothèses générales sont avancées :

a) Il n'existe pas de solution unique au problème alimentaire ; il faut examiner les conditions réelles dans chaque contexte pour suggérer des solutions appropriées, mais les dimensions internationales et locales entretiennent des relations étroites permettant de saisir les différents déterminants et les moyens de sortir de la crise. Enfin, la répartition du pouvoir dans la société et son devenir influencent de manière cruciale l'accès aux aliments.

b) L'ordre économique mondial conditionne à tous les niveaux les problèmes alimentaires avec trois éléments clés :

- la division internationale du travail dans le domaine agricole (cultures de rente) et industriel (délocalisation) ;
- le développement urbain modifie les habitudes alimentaires et intensifie les importations d'aliments bon marché ;
- la réaction défensive des pays développés dans le contexte de la crise (protectionnisme, etc...).

c) La crise alimentaire doit être située dans la dynamique contemporaine qui se caractérise par :

- l'apparition d'une agriculture technicienne requérant un capital important ;
- la diminution rapide des capacités d'autosubsistance des couches paysannes pauvres ;
- l'exclusion de catégories sociales toujours plus importantes dans le processus d'urbanisation et d'industrialisaiton.

d) Les relations essentielles dans le système alimentaire sont calquées sur les rapports de pouvoir existant entre forces sociales et entre catégories de population situées à différents endroits de la chaîne agro-alimentaire.

e) La nature de l'Etat dans les pays en développement est une donnée primordiale : le niveau d'intégration des pays apparaît variable comme l'action de l'Etat en faveur de la sécurité alimentaire, soumise à des contraintes physiques et à des conflits d'intérêt qu'il est plus ou moins en mesure d'arbitrer. Ce que l'Etat mexicain a tenté avec le SAM(1), ce que l'Etat indien à réalisé avec le système public de distribution alimentaire, dans quelles conditions un Etat d'Afrique Noire peut-il le mettre en oeuvre et dans quelles limites ?

La stratégie de recherche devra comporter des études de cas au niveau local et national articulées avec des investigations thématiques au plan international en vue d'identifier :

- les obstacles internes et externes à la réalisation d'une

----

(1) Système Alimentaire Mexicain.

sécurité alimentaire suffisante de tous les groupes sociaux en fonction des rythmes temporels ;

- les répercussions des systèmes alimentaires des pays industrialisés sur ceux des autres pays.

Ceci suppose que soient réalisés :

- un diagnostic précis de la nature de l'insécurité alimentaire et de son occurence au niveau national, régional, local et selon les groupes sociaux ;

- un repérage du jeu des acteurs sociaux intervenant dans le contrôle du système alimentaire et une analyse de leur action dans la durée ;

- une hiérarchisation des relations entre systèmes et sous-systèmes en fonction de l'échelle, de la nature et de l'ampleur des phénomènes.

La démarche appliquée s'inspire de celle d'I. PRIGOGINE reformulant l'analyse thermodynamique de systèmes physiques ouverts, c'est-à-dire reconstruisant en permanence leur organisation par l'effet des échanges externes et des processus à l'oeuvre à l'intérieur. Elle veut éviter, en sciences sociales, les écueils des approches déductives (partant d'une théorie) ou inductives (partant des faits) comme ceux des modèles économétriques. Elle se propose aussi de dépasser une analyse statique, comme en propose souvent l'analyse systémique, en introduisant le jeu des forces socio-politiques comme déterminant essentiel. Elle tend à apporter une réponse par ce même biais à l'inarticulation fréquente du micro et du macro, du passé et du présent. Ceci a pour conséquence une certaine complexité des procédures de recherche et rend délicate l'intégration des différents niveaux d'analyse.

A partir de l'exemple de la région de Bajio au Mexique (R. GARCIA, 1984), on peut saisir l'approche développée à l'UNRISD avec le concept de système alimentaire. Dans l'exemple choisi, proche de Mexico, on a vu l'introduction, entre 1965 et 1975, du sorgho pour l'alimentation animale dans un système de production fondé sur les cultures vivrières qui s'accompagnait d'une nouvelle technologie et de crédits.

Les limites géographiques fournissent les limites partielles du système considéré comme ouvert sur l'extérieur puisque des flux divers (crédits, force de travail, produits, décisions) tendent à le remodeler de manière superficielle ou profonde. Il convient donc d'en mesurer la stabilité, voire la vulnérabilité.

Tableau 2 : le système alimentaire

I - Eléments d'identification
I_1 - Limites géographiques
I_2 - Sous-systèmes
I_3 - Echelle des phénomènes dans le temps et dans l'espace
I_4 - Nature des phénomènes étudiés
I_5 - Relations internes et externes et modalités de leurs variations
II - Niveaux d'analyse et d'intégration
II_1 - Processus de pénurie nouveau et intégration locale
II_2 - Processus de second niveau et intégration régionale
II_3 - Processus de troisième niveau et intégration globale

Ce système s'emboîte par ailleurs à des rythmes plus englobants et peut être décomposé par convention en sous-systèmes pour en faciliter l'analyse. Ainsi à Bajio, trois sous-systèmes ont été distingués : les sous-systèmes physique, agro-productif et socio-économique.

Ce sont cependant l'ensemble des relations nouées entre ses composantes et les environnements extérieurs qui constituent la structure de base ou le coeur du système.

Dans le cas étudié par R. GARCIA, les flux tournés vers l'intérieur portent sur les politiques de crédit, l'appoint de nouvelles technologies, la demande de produits pour l'alimentation animale, l'importation de produits vivriers et de travailleurs. A la sortie du système, on trouve des produits agricoles, des produits transformés, des travailleurs, de l'eau et des profits.

La dynamique du système est analysée à partir de la nature et des effets des nouvelles contraintes externes dans les relations qu'entretiennent les sous-systèmes entre eux. Les changements décrits (nouvelle demande, nouveaux investissements, nouveaux intrants) modifient au niveau local les différentes relations.

L'impact du changement dans le système agro-productif (substitution du sorgho aux cultures vivrières) accentue trois processus dans le milieu physique :

- forte demande en eau aggravée par la demande urbaine de Mexico, la gestion inadéquate, la modification des tracés des cours d'eau, les sécheresses périodiques ;
- perte de fertilité des sols (salinisation, induration des sols) ;
- impact d'une technologie "lourde" sur les sols.

Une source d'instabilité potentielle existe à partir d'un certain seuil dans la mesure où cela modifie la structure pédologique, ce qui aurait pour effet de changer la structure du système.

Le sous-système physique a aussi un impact sur la sphère socio-économique fragilisant elle-aussi le système :

- concentration de la terre ;
- exclusion d'anciens paysans et prolétarisation ;
- migration de travailleurs ruraux ;
- détérioration des possibilités d'accès aux aliments des paysans prolétarisés et des travailleurs ruraux.

Cette deuxième source d'instabilité est probable si aucune organisation paysanne ne surgit pour contrebalancer les processus négatifs en route, comme cela a été observé ailleurs.

Une dernière source d'instabilité relève du niveau d'intégration global du système pouvant résulter de modifications du marché international, de la distribution internationale de la production ou de nouvelles demandes issues du marché national.

Dans cette approche, il convient de souligner que le découpage du système pourrait être autre et l'accès aux aliments et la nutrition constituer un sous-système. Certaines relations privilégiées sont aussi supposées fournir la structure de base du système. Enfin, les relations avec l'extérieur doivent être sélectionnées elles-aussi, pour ne retenir que les plus significatives susceptibles d'expliquer à la fois l'organisation du système et sa dynamique. Cette construction obligeant à une grande rigueur, suppose une étude préalable des hypothèses avancées avec les matériaux disponibles et la vérification de leur capacité explicative.

Elle reflète aussi une approche particulière qui s'exprime par l'accent mis sur certaines questions :

- contrôle social des facteurs de production et processus de prise de décision de l'exploitant-type ;
- évolution des schémas de production pour les catégories de producteurs ;

- organisation des différents groupes de ruraux producteurs et non-producteurs ;
- utilisation de la production et formation des prix ;
- niveaux et habitudes de consommation des différents groupes sociaux urbains et ruraux et incidence sur la nutrition ;
- schémas de distribution alimentaire à l'intérieur de la famille ;
- destination finale de la production alimentaire (rurale, urbaine, groupes sociaux, alimentation animale et humaine, exportation, etc...) ;
- effets des politiques et pratiques des gouvernements, sociétés transnationales, etc... ;
- incidence des nouvelles technologies, de l'organisation de la recherche, de l'enseignement et de la vulgarisation sur le système alimentaire ;
- obstacles à l'utilisation du progrès technique par les plus défavorisés ;
- rapports entre systèmes alimentaires nationaux et politiques internationales (d'aide, de commerce, de crédit, etc...) ;
- évolution des degrés d'autonomie alimentaire des pays et incidence sur la sécurité alimentaire.

VI - LES RECHERCHES ET LES CONCEPTIONS DE L'IFPRI

Le champ de l'International Food Policy Research Institute s'inscrit dans une logique très différente de celle de l'UNRISD, même si les objectifs semblent se rejoindre : effort en direction des PMA(1) et des couches de population desheritées. Il s'inscrit dans le droit fil de l'effort réalisé par les CIRA (Centres Internationaux de Recherche Agronomique) depuis la création du CIMMYT (Centro Internacional de Mejoramento de Maiz y Trigo) en 1943 : comment rendre plus efficaces les nouvelles technologies basées sur les variétés à haute potentialité mises au point dans les CIRA, au niveau des producteurs, des décideurs et des consommateurs ? Comment éviter des "crises" alimentaires comme celle de 1973-74 dans l'état actuel du système alimentaire mondial ?

La sécurité alimentaire consiste ici à donner une diète adéquate et stable à toute la population et, en particulier, à accroître le

---

(1) Pays les Moins Avancés.

statut nutritionnel des catégories les plus pauvres de la population. Elle se mesure à la "capacité des pays, régions ou ménages déficitaires sur le plan alimentaire à assurer un niveau déterminé de consommation sur une base annuelle" (A. VALDES, 1981 : 164). Deux questions se posent donc : celle du niveau de consommation à atteindre et de l'appréhension de la population-cible déficitaire.

Au total, la sécurité alimentaire est perçue comme un problème de variation à court terme de la consommation par rapport au niveau moyen et à la tendance. La malnutrition chronique associée à la pauvreté persistante est un problème à long terme. L'un des objectifs primordiaux sera donc de saisir plutôt l'instabilité de la consommation alimentaire que l'insécurité structurelle. Et A. VALDES note que "l'essence de cette instabilité de la consommation alimentaire se trouve dans les considérables fluctuations des revenus réels à l'intérieur d'un pays". Il cite aussi les effets des fluctuations de la production alimentaire et d'exportation, celles des prix du vivier domestique, des aliments importés et des revenus d'exportation et les catastrophes d'origine naturelle ou humaine. Il admet le coût élevé d'une politique de stockage et le risque de dépendance liée à l'importation d'alimentation extérieure, estimant que la sécurité alimentaire nationale peut supposer un accroissement de l'autosuffisance. Il n'y a pourtant que deux réponses possibles aux variations de la production : les importations alimentaires et le stockage.

Les remèdes à cette situation au niveau d'un pays sont à chercher dans :

- l'amélioration des systèmes de distribution et de transport ;
- la prévision et l'alerte rapide ;
- un mélange de politique de stocks et d'échanges.

Au niveau international, l'instabilité des prix semble attribuable plutôt aux politiques gouvernementales qu'aux caprices de la nature (A. VALDES, 1981 : 171). Deux approches sont donc proposées de la sécurité alimentaire :

- stabilisation des prix (système de réserves et ajustement des politiques agricoles dans les pays) ;
- accroissement de la capacité des PED à acheter sur le marché mondial.

En 1982, dans son plan de recherche à long terme, l'IFPRI a formulé ses priorités sous forme de 6 questions :

1 - Quels ajustements politiques préconiser en réponse à la croissance rapide des importations alimentaires dans les PED ?

2 - Quelles politiques préconiser pour accroître rapidement la production alimentaire grâce au changement technologique ?

3 - Quelle combinaison de stimulants doit-on utiliser à l'égard du producteur rural pour atteindre simultanément les objectifs de productivité et de justice sociale ?

4 - Quel poids relatif donner à des produits agricoles alternatifs dans les futurs systèmes de production ?

5 - Quelles politiques avancer pour accélérer le changement technologique en agriculture en vue d'accroître les revenus et l'emploi et réduire la pauvreté rurale ?

6 - Comment garantir la sécurité alimentaire aux populations les plus démunies dans le monde sachant l'inégale distribution des revenus, les fluctuations de la production et les coûts élevés du stockage ?

Ces six questions montrent à l'évidence comment se situe le travail de l'IFPRI par rapport aux CIRA metteurs en scène de la "révolution verte". Elles n'incluent pas l'analyse du marché international et des politiques des pays développés au plan du commerce et de l'aide. Quelques précisions sont apportées par l'IFPRI et le TAC(1). La question 1 fait peu de cas d'une Division internationale du travail "appropriée" au domaine agricole (TAC, 1985 : 49). La question n° 2 est trop étroite et traduit la priorité asiatique du système des CIRA : on peut encore accroître la production alimentaire par la conquête de terres neuves même si l'irrigation, le drainage ou l'éradication de maladies sont un préalable important à la croissance agricole. La question n° 5 devrait intégrer les relations entre l'agriculture et les autres secteurs.

Dans ces 6 questions, les rôles respectifs du marché et de l'Etat ne sont pas évoqués. Le marché est segmenté et l'information circule mal. Par ailleurs, celui-ci n'assure ni la sécurité, ni l'équité. Il convient donc de développer des politiques mercantiles pour les corriger par un zeste d'intervention de l'Etat (TAC, 1985 : 50). Voilà l'IFPRI qui ne se départit qu'en dernière extrémité des canons du libéralisme.

----

(1) Le TAC est en quelque sorte le "comité technique" des Centres Internationaux de Recherche Agronomique qui évalue leur travail et les oriente.

Fief des économistes libéraux, représentants d'une seule école de pensée, l'IFPRI ne prétend pas réaliser un travail pluridisciplinaire, même si un anthropologue et un politiste vont être recrutés. Ses conceptions diffèrent peu de celles en honneur à la FAO au point que le partage du travail entre les deux institutions se pose au niveau de deux programmes (analyse de l'évolution alimentaire, le commerce alimentaire mondial et la sécurité alimentaire). Il est avancé que la FAO procède à des analyses de la situation alimentaire mondiale à court terme et que le long terme est réservé à l'IFPRI, ce qui n'est pas évident.

Avec les deux autres programmes (politiques vivrières et stratégies de développement ; consommation alimentaire et politiques nutritionnelles), l'IFPRI affirme ses particularités et son approche. Il étudie comment accroître la production vivrière en optimisant l'usage des technologies mises au point dans les CIRA, comment parer aux fluctuations de production et aux effets de différentes mesures macro-économiques (politiques monétaires, taux de change, subventions aux facteurs de production) sur la sécurité alimentaire. Des modèles économétriques prédictifs sont ainsi mis au point. Dans le domaine nutritionnel, l'IFPRI s'efforce d'évaluer les résultats de différentes options politiques : effets des subventions alimentaires, impact de la priorité aux cultures de rente, des mutations technologiques...

Dans le domaine des politiques à impact nutritionnel, E.T. KENNEDY et P. PINSTRUP-ANDERSEN (1983) proposent des pistes de recherche à partir d'une analyse des politiques alimentaires d'après deux idées de base :

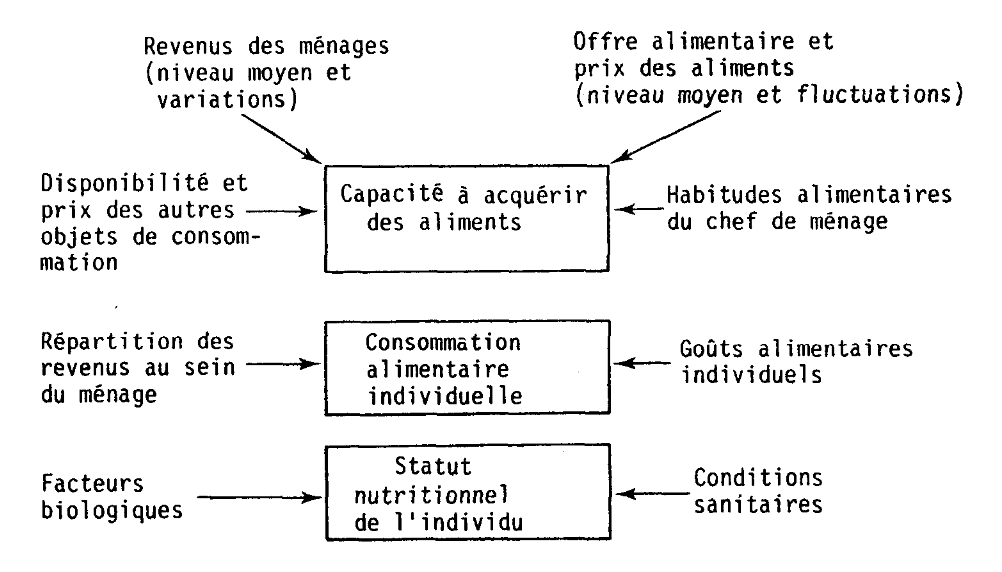
- la croissance de la production vivrière est nécessaire mais pas suffisante pour éliminer les déficiences caloriques et protéiques ;
- une approche en terme d'accès à l'alimentation suppose une attention plus importante aux ressources des ménages à bas revenus ainsi qu'aux denrées alimentaires consommées par ces ménages.

Le schéma suivant résume les relations entre différents facteurs déterminant le statut nutritionnel de l'individu et indique les actions possibles pour augmenter la capacité des ménages les plus deshérités à acquérir de la nourriture.

Les politiques à visées nutritionnelles sont de différents ordres et n'ont pas les mêmes coûts/bénéfices sociaux, ni les mêmes effets sur la production ou les revenus, qu'il s'agisse de politiques générales

de bas prix alimentaires, de politiques sélectives de programmes d'alimentation de groupes-cibles (enfants des écoles, etc...), de transferts sociaux ou de rémunération du travail par des aliments. Dans bien des cas, le coût administratif et l'efficacité de telles mesures sont mis en doute avec des critères de jugement de type économétrique. De nombreuses études de l'IFPRI ont porté sur ces questions et elles ont mis l'accent sur l'impact nutritionnel des projets et des politiques.

Tableau 3 : Facteurs influençant la consommation alimentaire et la nutrition



Source : KENNEDY, PINSTRUP-ANDERSON, 1983 : 23.

Au total, les travaux de l'IFPRI portent sur les perspectives d'accord entre l'offre et la demande alimentaires mondiales, sur les causes des ajustements conjoncturels et sur les freins au "développement du marché". Au plan national, sont étudiés les effets des politiques et des mutations technologiques sur la production agricole, la consommation alimentaire et le statut nutritionnel : études d'économistes modélisant des relations linéaires où les facteurs socio-politiques et écologiques sont marginaux. L'analyse nutritionnelle introduit cependant la dimension sociale. Les relations stratégiques du domaine

agro-alimentaire avec le développement général sont l'objet de nombreuses études comme l'interaction des échelles. Toutefois, la mise en perspective historique des sociétés ne semble pas à l'ordre du jour. On peut reprocher à l'IFPRI sa démarche normative tant en ce qui concerne les hypothèses sous-jacentes que les procédures de recherche peu affinées au plan économétrique, son côté "défense et illustration" du modèle économique libéral américain.

CONCLUSION

Etonnante diversité de la vision qu'ont de la question alimentaire les différentes institutions du système des Nations Unies ! Les rôles que chacune joue semblent se compléter sans trop empiéter, même si des frictions se produisent aux limites des territoires conquis. Il est certain cependant qu'il existe des approches bien différenciées, privilégiant un aspect plutôt qu'un autre en fonction de partis pris enracinés par le mandat reçu et la pratique. La FAO, seule jusqu'en 1963 dans le secteur, se trouve ébranlée par de jeunes institutions qui proposent un renouvellement des démarches à la suite de la crise alimentaire de 1973. La voilà qui bouge, qui révise son concept de sécurité alimentaire.

Que retenir de ce "pélerinage aux sources" ? Rares sont ceux qui n'associent pas aujourd'hui la question des revenus à celle de la sécurité alimentaire des couches marginales de la société : ceci ne signifie pas qu'ils posent le problème alimentaire en termes de rapports sociaux et qu'ils leur attribuent un rôle déterminant. Personne ne nie que les causes de l'insécurité alimentaire sont à rechercher au-delà des problèmes du milieu proprement dit, les sociétés le gérant plus ou moins convenablement selon les lieux. L'offre alimentaire serait suffisante pour nourrir la population mondiale. Des lobbies puissants, certaines politiques des pays les plus riches, la place croissante de l'alimentation animale contribuent à maintenir des tensions sur les prix, les stocks, l'offre sur le marché céréalier. Personne n'ignore le poids que font peser les pays du Nord sur la maîtrise possible des pays en développement de leur alimentation. Il n'empêche que les solutions envisagées sont ici contradictoires selon les interlocuteurs : rendre au marché sa transparence et son efficacité pour les uns,

organiser les marchés pour stabiliser les prix pour les autres et ceci, à différents niveaux.

D'une manière générale, la plupart des institutions sentent que l'analyse qui doit précéder l'action se doit de porter sur les niveaux local, régional, national et international. La place respective accordée à l'offre (la production) et à la demande (consommation), à l'économique et au socio-politique, à l'Etat et au marché, "micro" (le local et le régional) et au "macro" (niveau de l'Etat et du marché international), au sectoriel et à l'analyse intégrée reflètent les options de chacun. Le langage utilisé n'est pas lui-même sans révéler les priorités et hypothèses de base. Parler de "système alimentaire" conduit par exemple à s'interdire tout a priori quant aux facteurs déterminants et destabilisants. Stratégie alimentaire avec sa connotation volontariste suppose une action sur les conditions socio-politiques de la production, de la consommation et du transfert autant que sur les composantes techniques. Tout le monde parle de sécurité alimentaire même si chacun y introduit ses propres objectifs.

Le découpage du savoir, cette manière de produire de la connaissance à partir de procédures de recherches codifiées, appelées disciplines, historiquement et sociologiquement déterminées, ne facilite guère l'appréhension des questions. Et il est révélateur de connaître la composition disciplinaire de telle ou telle institution pour en déduire à la fois l'approche en honneur et ses limites. Ainsi, agronomes spécialisés et macro-économistes se partagent les premiers rôles tandis que nutritionnistes et chercheurs de sciences humaines et sociales occupent des positions dominées, mais avec des nuances de taille, ici et là.

Il n'y a pas de fatalité de la crise alimentaire... mais les raisons de sa persistance sont à traquer un peu partout !

ORIENTATION BIBLIOGRAPHIQUE

- CONSEIL MONDIAL DE L'ALIMENTATION.- 1982 - "Les stratégies alimentaires nationales pour vaincre la faim". Rome, CMA, 50 p.

- CONSEIL MONDIAL DE L'ALIMENTATION.- 1984 - "Les stratégies alimentaires en Afrique : progrès et questions critiques, rapport du directeur exécutif". Rome, WFC/1984/4, 21 p. multigr.

- COUSSY J.- 1986 - "Coût et conflits d'une politique d'autosuffisance alimentaire en période d'urbanisation rapide". Paris, colloque "Nourrir les villes en Afrique sub-saharienne", ALTERSIAL-CERED-MSA, nov. 1984. In : "Nourrir les villes en Afrique sub-saharienne", Paris, l'Harmattan, Collection "Villes et Entreprises", pp. 367-383.

- FAO.- 1983 - "Rapport du directeur général au comité de sécurité alimentaire". 8ème session (13-20 avril 1983).

- FAO.- 1984 - "Programme d'assistance pour la sécurité alimentaire". Rome, FAO, 27 p.

- GARCIA R.- 1984 - "Food systems and society : a conceptual and methodological challenge". Genève, UNRISD, 73 p.

- KENNEDY E.T., PINSTRUP-ANDERSEN P. et al.- 1983 - "Nutrition related policies and programs : past performances and research needs". Washington, IFPRI, 103 p.

- LABONNE M.- 1985 - "Eléments méthodologiques pour l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques alimentaires". Montpellier, INRA-ENSA, station d'économie et de sociologie rurales, série Etudes et Recherches n° 90, 23 p. multigr.

- MELLOR J.W.- 1985 - "The changing world food situation" In : "Food policy statement", janv. 1985, 4 p.

- SVEDBERG P.- 1984 - "Food insecurity in developing countries : causes, trends and policy options". Genève, UNCTAD/CD/301, 79 p. multigr.

- VALDES A. ed.- 1981 - "Food security for developing countries". Colorado, Boulder, Westview Press.

- VALDES A., del CASTILLO A.- 1984 - "The role of food trade in the food security of developing countries". Genève, UNCTAD, 42 p. multigr.

- TAC secrétariat - CGIAR - 1985 - "Report of the external program review of the International Food Policy Research Institute (IFPRI)". Rome, FAO, 82 p. + 7 annexes.

- UNRISD.- 1980 - "Systèmes alimentaires et société : problèmes de sécurité alimentaire dans le monde moderne". Genève, UNRISD, 13 p.

I - ANNEXE STATISTIQUE : QUELQUES DONNEES SUR LA SECURITE ALIMENTAIRE MONDIALE

1 - Importations céréalières nettes en % de la consommation céréalière totale par grandes zones géographiques

	1960	1968-72	1978-82
Amérique centrale	4,8	11,1	9,2
Amérique du Sud	- 8,2	- 8,7	- 4,3
Asie	4,5	5,4	5,8
Afrique	7,1	9,2	25,4
Ensemble des PED	2,9	4,3	8,8

Source : P. SVEDBERG, 1984 : 55.

2 - Valeur des importations alimentaires globales en % des revenus d'exportation de quelques pays sélectionnés (1965-1977) et variation de la production alimentaire (1961-76)

	1965-67	1970-72	1975-77	Maximum pour la période	Coefficient moyen de variation de la production alimentaire 1961-1976
Mali	?	21,0	27,9	112,7 (1974)	?
Bangla Desh	?	?	67,0	104,9 (1975)	6,4
Somalie	?	24,4	52,1	67,0 (1977)	?
Sri Lanka	36,9	40,4	39,4	57,4 (1975)	9,3
Egypte	?	19,3	34,1	46,0 (1975)	4,5
Inde	40,2	12,7	19,4	43,4 (1967)	6,4
Haïti	16,9	15,1	29,8	33,9 (1974)	?
Sénégal	?	21,2	17,1	33,5 (1973)	18,6
Tanzanie	?	7,1	13,5	29,3 (1974)	12,7
Chili	8,4	11,8	11,7	24,1 (1974)	11,1
Bolivie	15,4	13,9	11,6	17,2 (1965)	?
Brésil	11,6	6,2	5,7	13,5 (1967)	5,2

Source : A. VALDES, A. del CASTILLO, 1984 : 10 et 6.

3 - Le commerce mondial des grains : importations et exportations moyennes annuelles (MT)

	1971-72 1972-73	1974-75 1975-76	1971-78 1978-79	1980-81 1981-82	1983-84
P.E.D.	- 29,6	- 38,7	- 49,8	- 68,9	- 73,9
Chine	- 4,6	- 27,5	- 31,0	- 41,0	- 43,0
Inde	- 1,6	- 6,3	- 0,6	- 1,5	- 2,2
Pays Développés	+ 31,1	+ 38,8	+ 50,1	+ 69,6	+ 73,8
U.S.A.	+ 54,5	+ 72,6	+ 88,9	+115,3	+ 98,7
Canada	+ 19,2	+ 15,5	+ 18,1	+ 23,6	+ 26,6
C.E.E.	- 13,7	- 12,7	- 10,0	+ 3,3	+ 5,7
U.R.S.S.	- 8,5	- 13,2	- 14,9	- 39,2	- 28,1
Autres pays d'Europe orientale	- 7,1	- 8,6	- 11,5	- 11,4	- 6,0

Source : A. VALDES, A. del CASTILLO, 1984 : 8.

4 - Quelques variables déterminantes de la sécurité alimentaire mondiale sur 20 ans (1960-1983)

	(1) Production mondiale de céréales	(2) Stocks de céréales pays de l'OCDE	(3) Indice nominal des prix des céréales	(4) Indice réel des produits de base des PED (pétrole exclu)
	Millions de tonnes	Millions de tonnes	(1975=100)	(1975=100)
1960	936	127	41	114
1961	962	138	41	109
1962	924	116	44	109
1963	982	110	44	117
1964	980	107	45	119
1965	1 030	92	44	118
1966	1 026	70	46	115
1967	1 094	70	47	108
1968	1 142	84	45	115
1969	1 179	107	45	123
1970	1 198	112	43	116
1971	1 213	86	43	101
1972	1 316	98	45	98
1973	1 279	65	82	125
1974	1 376	50	118	140
1975	1 334	43	100	100
1976	1 362	52	90	106
1977	1 472	83	82	115
1978	1 460	95	100	93
1979	1 592	100	119	98
1980	1 565	97	140	105
1981	1 651	78	137	94
1982	1 695	122	121	84
1983	1 628	162	119	90

(1) Y compris Chine et URSS
(2) Ne comprend que les pays à économie de marché de l'OCDE
(3) Extrait de l'office statistique de l'ONU
(4) Calculé par la Banque Mondiale à partir de 33 produits de base exportés par les PED

Source : P. SVEDBERG, 1984 : 38.

II - ANNEXE INSTITUTIONNELLE : LES INSTITUTIONS DU SYSTEME DES NATIONS UNIES TOUCHANT AUX QUESTIONS AGRO-ALIMENTAIRES

A - A vocation générale

- C.M.A. - Conseil Mondial de l'Alimentation (World Food Council - WFC) :

Créé en 1974 à la suite de la conférence mondiale de l'alimentation, il était composé de 36 membres, représentés par les ministres ; il tient chaque année une session ministérielle où participent Etats-membres de l'ONU, agences spécialisées du système mais aussi organisations intergouvernementales et non gouvernementales. Il est chargé d'appliquer les 20 résolutions de fond de la conférence mondiale de l'alimentation. Il a été créé pour examiner périodiquement les grands problèmes et les politiques concernant la situation alimentaire mondiale et pour exercer une influence politique aussi bien sur les gouvernements que sur les organes et institutions compétentes de l'ONU.

- F.A.O. - Food and Agriculture Organization. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture :

Créée le 16 octobre 1945, elle est installée à Rome depuis 1952 et dispose du mandat le plus large dans le secteur de l'agriculture et de l'alimentation. Elle regroupe 152 pays-membres, pratiquement tous les pays sauf la Suisse, l'URSS, la République sud-africaine et Taïwan. La Conférence, c'est-à-dire l'assemblée générale des Etats-membres, se tient tous les 2 ans pour fixer les orientations, approuver le budget et le programme de travail bi-annuel. Le Conseil, composé de 49 membres élus par la conférence, joue le rôle d'organe directeur de la FAO et suit son activité.

La FAO a pour charge :

- d'élever le niveau nutritionnel et d'améliorer les conditions de vie des populations rurales ;
- d'améliorer le rendement de la production et l'efficacité de la répartition des produits agro-alimentaires y compris les produits des pêches et des forêts ;
- de contribuer à l'expansion de l'économie mondiale et à l'élimination de la faim dans le monde.

Elle conduit deux types d'activité. Le programme régulier où elle procède à des analyses régulières et prospectives de la situation agro-alimentaire mondiale et le programme de terrain où elle joue un rôle d'agence d'exécution, de soutien technique et d'expertise dans des domaines spécialisés très variés. Elle tente d'encourager la coopération entre pays développés et en développement en vue de stabiliser le marché des produits de base et d'améliorer les recettes d'exportations des PED. Elle conduit enfin des programmes d'action spéciaux :

- programme de coopération techique (aide à des projets de développement rural) ;
- programme d'assistance à la sécurité alimentaire ;
- programme de développement de l'industrie des semences ;
- programme de lutte contre la mouche tsé-tsé ;
- programme de prévention des pertes alimentaires.

Elle dispose de la plus importante base de données sur l'agriculture et l'alimentation mondiale servant de référence aux autres institutions.

B - Chargée de l'aide alimentaire

- P.A.M. - Programme Alimentaire Mondial ; W.F.P. - World Food Program :

Créé en 1962 par l'ONU et la FAO sur une base provisoire de 3 ans (1963-66), il a été prolongé "pour aussi longtemps que l'aide alimentaire multilatérale sera désirable et faisable". Son activité est suivie par un comité sur les politiques et programmes d'aide alimentaire réunissant 30 pays réprésentatifs se réunissant 2 fois par an.

Le PAM reçoit des ressources de contributions volontaires en provenance de plus de 100 pays (aliments, espèces ou services). Cette aide multilatérale ne représente que 30 % de l'aide alimentaire totale en 1980 et se trouve utilisée pour :

- des projets de développement agricole ou rural ;
- l'alimentation de groupes vulnérables (enfants et jeunes mères) ou de scolaires ;
- la création d'infrastructures ;
- l'aide d'urgence et aux réfugiés.

C - Chargées de la régulation des échanges

- CNUCED - Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (UNCTAD, United Nations Council for Trade and Development) :

Créée le 30 décembre 1964 en tant qu'organe permanent de l'Assemblée Générale des Nations Unies, elle a pour principal objectif de promouvoir le commerce international en vue d'accélérer le développement des PED. La CNUCED doit contribuer aux efforts visant à instaurer un nouvel ordre économique international (déclaration et programme d'action adoptés en 1974).

Tous les Etats-membres de l'ONU font partie de la conférence. Le conseil se réunit 2 fois par an et assure la continuité des travaux. Il comporte divers programmes visant à :

- obtenir des prix rémunérateurs justes et stables pour les produits de base ;
- élargir les exportations des PED par un système généralisé de préférences ;
- lutter contre les pratiques commerciales restrictives ;
- améliorer les termes, le montant et les conditions de l'aide ;
- faire adopter un code international sur les transferts de techniques, la navigation internationale ;
- instituer un fonds spécial pour les pays sans littoral.

- GATT - General Agreement for Trade and Traffic :

Traité multilatéral appliqué par 84 nations signataires et, dans les faits, 31 autres pays. Le GATT constitue le seul instrument international fixant les règles pour les échanges commerciaux acceptés par les principales nations commerçantes du globe.

La charte de La Havane de 1948 énonce un code de conduite international :

- pas de discrimination dans le commerce (clause de la nation la plus favorisée) ;
- protection assurée uniquement par des tarifs douaniers et non des quotas ou autres restrictions.

Les grandes négociations multilatérales générales (Kennedy round, Tokyo round) ont pour objet de réduire les tarifs douaniers. Une question n'est toujours pas résolue : celle de la sauvegarde.

D - Chargées du financement

- BIRD - Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement, Banque Mondiale (WORLD BANK, WB) :

Créée en 1945 par les 28 signataires de la Conférence de Bretton Woods, elle intervient fortement dans le secteur du développement agricole et rural visant les petits producteurs. C'est une institution autonome reliée au système des Nations Unies. Elle est dirigée par un conseil des gouverneurs composé de chaque Etat-membre et de 20 administrateurs, dont 5 nommés par les plus importants actionnaires et 15 élus par le conseil des gouverneurs. Il a délégation pour exercer tous les pouvoirs. Le président, américain jusqu'ici, est choisi parmi les administrateurs.

L'Association Internationale de Développement (IDA), institution de crédit à des taux avantageux (destinés au PMA) et la Société Financière Internationale (SFI) société d'investissement dans des entreprises privées sont étroitement associées à la Banque.

- FMI - Fonds Monétaire International (IMF : International Monetary Fund) :

Créé en même temps que la Banque Mondiale, il a pour tâche d'assurer :

- la coopération monétaire internationale ;
- la stabilité des changes ;
- l'établissement d'un système multilatéral de paiements.

Dirigé par un conseil de gouverneurs et des administrateurs, il est devenu, avec la crise, le "gendarme" de nombre de pays endettés, imposant des politiques d'austérité (suppression des subventions alimentaires par exemple). En 1980, le FMI a créé un fonds permettant aux pays à bas revenus de financer leurs importations céréalières malgré une balance des paiements difficile.

- FIDA - Fonds International de Développement Agricole (IFAD : International Fund for Agricultural Development) :

Créé en 1977 grâce aux contributions des pays développés (55,5 %) et des pays de l'OPEP (42,5 %) essentiellement, il a pour objectifs :

- augmenter la production vivrière ;

- créer des emplois et procurer des revenus supplémentaires aux paysans pauvres et aux paysans sans terre ;

- améliorer le régime alimentaire des populations ainsi que les systèmes de distribution des denrées alimentaires.

Le FIDA finance à des conditions très avantageuses des projets touchant les populations rurales marginales. Les statuts prévoient une représentation par tiers des pays développés, de l'OPEP et des autres PED, ce qui assure à ces derniers un poids important dans la prise de décision.

- PNUD - Programme des Nations Unies pour le Développement (U.N.D.P. : United Nations Development Program) :

Financé par des contributions volontaires d'à peu près tous les Etats membres du système des Nations Unies, le PNUD est le plus vaste mécanisme multilatéral de coopération technique et de pré-investissements dans tous les secteurs économiques et sociaux dont l'agro-alimentaire. Par ses missions spéciales de programmation et ses tables rondes avec les PMA, il peut assurer une cohérence des politiques, des programmes et des aides dans le secteur alimentaire et coordonner les financements.

E - Chargés de la recherche

De très nombreuses institutions de recherche touchent aux questions agro-alimentaires. Nous retiendrons celles qui s'intéressent aux politiques alimentaires (UNRISD et IFPRI) laissant dans l'ombre toutes celles qui travaillent sur les ressources agro-écologiques (Université des Nations Unies, instituts du Groupe Consultatif de la Recherche Agronomique Internationale autre que l'IFPRI).

- IFPRI - International Food Policy Research Institute. Institut international de recherche sur les politiques alimentaires :

Créé en 1977, l'IFPRI est l'un des 13 centres du GCRAI, regroupant sous l'égide de la Banque Mondiale les différents centres internationaux de la recherche agronomique, fondés par les fondations Ford et Rockfeller, inventeurs de la "révolution verte".

Il a été constitué pour :

- mesurer l'implication des nouvelles technologies mises au point par les CIRA dans les systèmes de production ;
- identifier et analyser les stratégies internationales et nationales pour répondre à la demande alimentaire.

- UNRISD - United Nations Research Institute for Social Development. Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social :

Fondé en 1963 pour étudier l'aspect social des questions du développement, il se focalise sur :

- les moyens d'existence des pauvres ;
- la participation des populations au processus de développement.

Les programmes portent sur :

- les relations entre systèmes alimentaires et sociétés ;
- l'amélioration des données relatives au développement ;
- les conséquences des changements socio-économiques sur la situation des femmes ;
- les effets socio-économiques de l'introduction des nouvelles variétés de céréales alimentaires en milieu rural.